Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2216**

15. Wahlperiode 12. 12. 2003

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/2095 –

Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Institut für Mittelstandsforschung arbeitet derzeit im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) – seit 1995 zum zweiten Mal – an einer empirischen Studie über die Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen. Das BMWA hat die Ergebnisse der Unternehmensbefragung durch das Institut am 28. Oktober dieses Jahres im Rahmen eines nicht-öffentlichen Workshops vorgestellt. Eine gleichzeitig veröffentlichte Kurzfassung der Studie hat einen Belastungsanstieg der Unternehmen um 50 Prozent auf 46 Mrd. Euro jährlich ausgewiesen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

In der 6. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit am 18. Dezember 2002 wurde das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) gebeten, die vorhandene Datenbasis zu den Bürokratiekosten zu verbessern. Das Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) erhielt den Auftrag, seine Studie aus dem Jahre 1994 zu aktualisieren, um über einen zeitnahen Basiswert der bürokratiebedingten Kosten für die Unternehmen in Deutschland zu verfügen. Der Schlussbericht des Gutachtens liegt dem BMWA bisher noch nicht vor. Ein Zwischenergebnis wurde am 28. Oktober 2003 im Rahmen eines Experten-Workshops präsentiert und diskutiert.

Es ist beabsichtigt, den Schlussbericht den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit zur Kenntnisnahme und ggf. Beratung zuzuleiten.

Grundlage für die Untersuchung des IfM Bonn ist eine Befragung von 1 220 Unternehmen unterschiedlicher Größe aus verschiedenen Branchen und ergänzenden Interviews. Bei den Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass Erfahrungen und Einschätzungen der Unternehmen, aber auch subjektive Wertungen und ökonomische Befindlichkeiten mit in die Beantwortung eingeflossen sind und keine konkreten Messungen durch externe Experten vorgenommen wur-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 10. Dezember 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

den. Eine solche Messung wurde zwischenzeitlich in Auftrag gegeben und soll im Jahre 2005 abgeschlossen sein.

Zu berücksichtigen ist, dass ein Teil der als bürokratische Pflichten angesehenen Aufgaben und die damit verbundenen Kosten in den Unternehmen auch ohne Inanspruchnahme des Staates entstehen würden, da diese als Teil der internen Unternehmensführung (z. B. internes Kontroll- und Berichtswesen bzw. Unternehmenskommunikation) notwendig sind (rund 15 % der ermittelten Bürokratiekosten).

Um die reale Entwicklung der bürokratiebedingten Kosten zwischen 1994 und 2003 zu ermitteln, wurde vom IfM Bonn die seit 1994 eingetretene Preissteigerung herausgerechnet und die Zunahme des Unternehmensbestandes berücksichtigt. Der reale Anstieg der Bürokratiebelastung liegt demnach bei rund 25 %, was einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von rund 3 % entspricht.

Dieser Wert liegt im Vergleich zu anderen Staaten nicht ungewöhnlich hoch. So betragen zwar die jährlichen Bürokratiekosten in den Niederlanden rund 13,5 Mrd. Euro, knapp ein Drittel des deutschen Wertes. Diese Zahlen sind aber im Verhältnis zum realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) der beiden Länder zu sehen – das deutsche BIP ist mehr als fünfmal so hoch wie das der Niederlande.

Von den gesamten durch den Staat verursachten Bürokratiekosten entfallen rund 84 % auf mittelständische Unternehmen. Deren finanzieller Aufwand ist jedoch im Vergleich zu 1994 leicht gefallen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Zwischenberichts und des Workshops werden nachfolgende Antworten gegeben, welche aus den genannten Gründen nicht abschließend sein können.

1. Welche Ursachen für die gestiegene bürokratische Belastung der kleinen und mittleren Unternehmen benennt die Studie?

In der Studie wird die Belastung der Unternehmen nach den Ursachenbereichen Steuern und Abgaben, Sozialversicherungen, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz, Statistik und Umweltschutz differenziert ermittelt. Als ursächlich für die Belastungszunahme nennen die Unternehmen vor allem (in der Reihenfolge der Bedeutung):

- im Bereich Sozialversicherungen und Arbeitsrecht/-schutz häufige Änderungen sozialrechtlicher Vorschriften und mangelnde Verständlichkeit/Komplexität des Sozialrechts, hohen Aufwand bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung,
- im Bereich Steuern und Abgaben ebenfalls die häufigen Änderungen der steuerlichen Vorschriften, die Verständlichkeit und Komplexität der Steuervorschriften und den Aufwand für Meldungen/Erklärungen,
- im Bereich Statistik die Statistiken für Landesbehörden/Kommunale Behörden, die Statistiken für Bundesbehörden und die sonstigen Befragungen, z. B. auch durch Verbände,
- im Bereich Umweltschutz die Beachtung einer Vielzahl von Vorschriften, den Aufwand infolge häufiger Änderungen des Regelwerks und verschiedene spezielle Meldepflichten.

2. Welche Ursachen sieht die Bundesregierung für den Anstieg der Bürokratiebelastungen?

Zu berücksichtigen ist, dass im Gegensatz zur Untersuchung im Jahre 1994 die Unternehmen zum Erhebungszeitpunkt im Frühjahr 2003 noch unter dem Eindruck einer überwiegend ungünstigen konjunkturellen Lage standen und durch die seit längerer Zeit sehr intensiv geführte Diskussion über den Abbau von Bürokratie hoch sensibilisiert für das Thema waren. Bei der Bewertung ist schließlich zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse die so genannte empfundene Bürokratie – also die nicht objektiv gemessene Bürokratie – widerspiegeln. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die empfundene Belastung durch bürokratische Auflagen, Prozesse und Verfahrensweisen höher ist als die Belastungen, die durch einzelne Bürokratieelemente verursacht werden.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Befragungsergebnis, dass das Belastungsempfinden der Unternehmen gerade in den vergangenen fünf Jahren angestiegen ist (vgl. Kurzfassung des Instituts für Mittelstandsforschung, S. 3)?

Die Studie lässt keinen Rückschluss auf eine besonders deutliche Steigerung der Bürokratiekosten in den letzten fünf Jahren zu, da der Betrachtungszeitraum die Jahre 1994 bis 2003 betrifft. Unabhängig davon misst die Bundesregierung dem Abbau von Bürokratie hohe Bedeutung zu. Sie hat die Initiative Bürokratieabbau beschlossen und insbesondere auf den strategischen Handlungsfeldern „Arbeitsmarkt und Selbständigkeit“ und „Wirtschaft und Mittelstand“ eine Reihe konkreter Projekte zum Abbau von Bürokratie zum Nutzen der Wirtschaft auf den Weg gebracht.

4. Wie wirken sich nach der Studie die Veränderungen des Kündigungsschutzgesetzes auf das Belastungsempfinden der Unternehmen aus?

In der Studie wurde nicht speziell nach den Veränderungen des Kündigungsschutzgesetzes gefragt. Wohl aber sollten die Unternehmen generell die Regelungen des Kündigungsschutzes im Rahmen von neun belastungsrelevanten Regelungstatbeständen im Bereich des Arbeitsrechtes/-schutzes beurteilen. Im Ergebnis werden die Regelungen des Kündigungsschutzes als hoher Belastungsfaktor empfunden. Größere und ältere Unternehmen fühlen sich stärker belastet als kleinere und jüngere. Die Kritik der Unternehmen bezieht sich vor allem auf die Rechtsprechung, die zu umfangreichen Kommentaren führe und die Belange der Unternehmen zu wenig berücksichtige.

5. Wie wirken sich nach den Befragungsergebnissen die Veränderungen des Betriebsverfassungsgesetztes auf das Belastungsempfinden aus?

Die Unternehmen wurden nicht nach Belastungen nach den Veränderungen des Betriebsverfassungsgesetzes befragt, sondern nur zu den aus dem Betriebsverfassungsgesetz resultierenden generellen bürokratischen Belastungen. Dieser Belastungstatbestand wurde als drittstärkste Belastung im Belastungsfeld Arbeitsrecht/-schutz genannt. Rund 26 % bezeichneten die Belastung als sehr hoch, rund 32 % als hoch. Auch hier nimmt die subjektive Betroffenheit mit der Unternehmensgröße zu. Nach Auskunft des IfM Bonn wurde in den begleitenden Interviews das Betriebsverfassungsgesetz von den Unternehmen aber nicht weiter thematisiert.

6. Wie wirken sich die Regelungen zur Teilzeitarbeit und zu befristeten Arbeitsverhältnissen auf die Veränderung des Belastungsempfindens aus?

Die Regelungen zur Teilzeitarbeit und zu befristeten Arbeitsverhältnissen wurden als zweitstärkster Belastungsfaktor im Rahmen des Bereichs Arbeitsrecht/-schutz genannt. Rund 25 % der Befragten empfinden die hiermit verbundene Bürokratie als sehr hoch belastend und rund 37 % als hoch belastend. Auch hier nimmt das Belastungsempfinden mit der Unternehmensgröße zu.

7. Wie wirkt sich die Bauabzugsteuer auf das Belastungsempfinden aus?

Da die Bauabzugsteuer keine vorgegebene Kategorie im Fragebogen war, kann die Bedeutung dieser Steuer auf das Belastungsempfinden nicht unmittelbar angegeben werden. In einer offenen Frage zu besonders belastenden Elementen im Bereich Steuern und Abgaben haben lediglich 15 Unternehmen die Bauabzugsteuer aufgeführt.

8. Wie wirkt sich die Ökosteuer nach den Befragungsergebnissen auf das Belastungsempfinden der kleinen und mittleren Betriebe aus?

Im Belastungsfeld Steuern und Abgaben sollten die Unternehmen acht vorgegebene Steuerarten im Hinblick auf deren bürokratische Belastung bewerten, u. a. auch die Mineralöl-/Stromsteuer (Begünstigung bei der „Ökosteuer“). Nach der Höhe der Belastung liegt diese Steuerart auf dem drittletzten Rang. Rund 23 % der Unternehmen bezeichnen die Belastung hier als sehr hoch (höchster „sehr hoch“-Anteil aller Steuerarten), rund 26 % als hoch. Größere Unternehmen fühlen sich tendenziell stärker belastet als mittelständische.

9. Wie hat sich die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in der vergangenen Legislaturperiode auf das Belastungsempfinden der Unternehmen ausgewirkt?

Nach Angabe des IfM Bonn gaben in den persönlichen Interviews die Unternehmer zu Protokoll, dass seit der Änderung 1998 mehr Meldeaufwand für geringfügig Beschäftigte anfalle als für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer, da die Fluktuation bei den geringfügig Beschäftigten höher sei.

10. Gibt es durch die Neuregelung der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Anfang dieser Legislaturperiode eine deutliche Entlastungswirkung auf kleine und mittlere Unternehmen?

Die alte Regelung rangiert unter elf abgefragten Belastungsfaktoren im Belastungsfeld Sozialversicherungen an zweiter Stelle, die neue nur noch an sechster Stelle; sie wird also als weniger belastend empfunden.

11. Haben sich die Unternehmen zu dem Vorschlag geäußert, den Voranmeldezeitraum bei der Umsatzsteuer generell von einem Monat auf drei Monate zu verlängern?

Die schriftliche Befragung liefert hierzu keine Erkenntnisse. Nach Auskunft des IfM Bonn wurde in den Interviews deutlich, dass die einzelne Umsatzsteuer-Voranmeldung für Leistungen im Inland nur geringen Aufwand verursacht.

12. Kann dieser Vorschlag nach Meinung der Bundesregierung zum Bürokratieabbau und zur Entlastung von Unternehmen beitragen?

Die Maßnahme würde vor allem für große Unternehmen nur zu einer marginalen Entlastung führen, da die Umsatzsteuer-Voranmeldung Ausfluss aus der Buchführung des Unternehmers ist und – zumindest bei EDV-gestützter Buchführung – ohne großen Mehraufwand zu erstellen ist. Darüber hinaus geben seit 1996 bereits rund 50 % der Unternehmer – vorwiegend Klein- und Mittelunternehmer – nur noch vierteljährlich Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab.

Von den Spitzenverbänden der Wirtschaft wurden an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bisher auch keine Forderungen zur Abschaffung der Abgabe monatlicher Umsatzsteuer-Voranmeldungen herangetragen.

13. Plant die Bundesregierung, die in den Fragen 4 bis 11 genannten Themenfelder im Rahmen des Bürokratieabbaus aufzugreifen?

Durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zu dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 sind zahlreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau umgesetzt worden. Hierzu gehören beispielsweise die Abschaffung der wöchentlichen 15-Stunden-Grenze, die Umstellung des Berechnungszeitraumes bei der kurzfristigen Beschäftigung vom Beschäftigungsjahr auf das Kalenderjahr, die Einführung des Haushaltsscheckverfahrens für alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt, die Konzentration der Meldepflicht auf eine Meldestelle, die Bundesknappschaft, und der Ausschluss von Nachforderungen bei nachträglich festgestellter Sozialversicherungspflicht. Durch diese Maßnahmen ist, wie in der Antwort zur Frage 10 bereits dargelegt, die Belastung der Unternehmen erheblich gesenkt worden.

Die Bundesregierung hat in Umsetzung der Agenda 2010 die erforderlichen Änderungen im Arbeitsrecht initiiert, um die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Die vorgesehenen Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes und des Teilzeit- und Befristungsgesetzes enthält der vom Deutschen Bundestag am 26. September 2003 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt (Bundestagsdrucksache 15/1587). Das Gesetz soll am 1. Januar 2004 in Kraft treten. Die Bundesregierung erwartet, dass die vorgesehene Flexibilisierung der Anwendungsschwelle des Kündigungsschutzgesetzes und die Erleichterung sachgrundloser Befristungen in neu gegründeten Unternehmen zu mehr Beschäftigung in Kleinunternehmen und bei Existenzgründern führen werden. Die Vereinfachung der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen und die Einführung einer einheitlichen Frist für die gerichtliche Geltendmachung der Unwirksamkeit einer Kündigung werden zu größerer Rechtssicherheit führen und vor allem auch kleine und mittlere Unternehmen entlasten.

Im Übrigen gibt es keine Planungen, die in den Fragen 4 bis 11 genannten Themenfelder anzugehen. Die Bundesregierung steht aber in einem ständigen kritisch-konstruktiven Dialog mit der Wirtschaft, um sich fortlaufend für deren Befindlichkeiten zu sensibilisieren. Dies gilt insbesondere da, wo die Wirtschaft innovative Ideen verfolgt. Deshalb hat die Bundesregierung die zentralen Handlungsfelder „Arbeitsmarkt und Selbständigkeit“ sowie „Wirtschaft und Mittelstand“ als strategisch für die sozio-ökonomische Reformpolitik Deutschlands in ihre „Initiative Bürokratieabbau“ aufgenommen. Hier soll nachhaltige Innovationspolitik betrieben werden, damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands weiter gestärkt wird. Nach noch nicht einmal einem Jahr seit dem Start der „Initiative Bürokratieabbau“ werden bereits 26 Projekte auf diesen beiden Handlungsfeldern vorangetrieben.

14. Welche konkreten Pläne hat die Bundesregierung zum Abbau bürokratischer Belastungen in den genannten Themenfeldern?

Siehe Antwort zu Frage 13.

15. Plant die Bundesregierung, die auf 46 Mrd. Euro hochgerechneten Bürokratiekosten der Unternehmen diesen in irgendeiner Weise zu erstatten?

Nein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333